联合国 S/PV.4980



# 安全理事会

第五十九年

临时逐字记录

## 第四九八〇次会议

2004年5月28日星期五上午10时举行
纽约

| | | |
|---|---|---|
| 主席： | 阿克兰先生 | （巴基斯坦） |
| 成员： | 阿尔及利亚 | 巴利先生 |
| | 安哥拉 | 加斯帕尔·马丁斯先生 |
| | 贝宁 | 阿德奇先生 |
| | 巴西 | 萨登贝格先生 |
| | 智利 | 马凯拉先生 |
| | 中国 | 王光亚先生 |
| | 法国 | 杜克洛先生 |
| | 德国 | 特劳特魏因先生 |
| | 菲律宾 | 巴哈先生 |
| | 罗马尼亚 | 莫措克先生 |
| | 俄罗斯联邦 | 科努津先生 |
| | 西班牙 | 亚涅斯-巴尔努埃沃先生 |
| | 大不列颠及北爱尔兰联合王国 | 汤姆逊先生 |
| | 美利坚合众国 | 霍利迪先生 |

## 议程项目

复杂的危机与联合国的对策

2004年5月24日巴基斯坦常驻联合国代表给秘书长的信（S/2004/423）



04-36778 (C)



上午 10 时 15 分开会

## 通过议程

议程通过。

## 复杂危机与联合国反应

2004 年 5 月 24 日巴基斯坦常驻联合国代表给秘书长的信（S/2004/423）

主席（以英语发言）：根据安理会先前磋商中达成的谅解，我认为安全理事会同意根据安理会暂行议事规则第 39 条，向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员扬·埃格兰先生发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请杨·埃格兰先生在安理会议席就座。

根据安理会先前磋商中达成的谅解，我认为安全理事会同意根据安理会暂行议事规则第 39 条，向经济及社会理事会主席玛尔亚塔·拉西夫人发出邀请。

没有人反对，就这样决定。

我请马尔亚塔·拉西夫人在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安全理事会是根据其先前磋商中达成的谅解开会的。

安理会成员面前有 2004 年 5 月 24 日巴基斯坦常驻联合国代表给秘书长的信（S/2004/423）。

安全理事会今天举行重要辩论。过去几年来，复杂危机和紧急状况越来越多地影响世界不同地区，尤其是非洲。

复杂危机的特点是：其军事、安全、政治、经济、社会及人道层面相互关联。这些复杂危机造成的全面的政治、经济和人道代价是整个国际社会严重关切的问题。因此，预防和有效地应对这些危机必须是整个联合国系统、特别是安全理事会重要的优先事项。

过去数月来，安全理事会举行了多次辩论，侧重于复杂危机的各个方面以及对这些危机的国际反应，除其他问题外，包括在武装冲突中保护平民、雇佣军激增、小武器和轻武器、司法与法治、同区域组织的合作、联合国在冲突后稳定中的作用以及企业在预防冲突、维持和平以及冲突后建设和平中的作用。

这场关于复杂危机与联合国反应的辩论旨在战略性地研究构成复杂危机的相互关联的问题，并且看看如何能够在加强联合国系统协调的情况下制定和执行长期的、全面的、综合的以及统筹兼顾的方法。

我现在请主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员杨·埃格兰先生向安理会阐述联合国秘书处对这一问题的看法。

埃格兰先生（以英语发言）：当这么多人仍然陷于冲突和长期的复杂危机（这些问题是我作为主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员的职责的组成部分）时，对复杂危机与联合国反应进行讨论是重要的。

复杂紧急状况及其后果不仅体现了军事和安全层面，而且也体现了根本的政治、经济、社会及人道层面。它们是更加长期的危机，在这些危机中，冲突过程对社会结构、政府体制以及扩大的家庭与社区相互支持的能力造成重大影响。因此有责任并必须提供国际援助。如果要取得确切和可持续的成绩，全面和综合的办法至关重要。例如，如果要巩固过渡局势中的和平，安全和政治发展方面的进展，必须伴之以人道主义、社会和经济方面的相应进展。

因此，我们大家——安全理事会、大会、各成员国、区域组织、联合国各部门、机构和方案以及非政府组织——都负有集体责任，不仅要有效和尽可能地发挥各自的作用，还要作为一个整体，共同对这些问题作出反应。我们大家都可以在以下方面发挥重要作用：处理冲突的根源；防止武装冲突长期持续下去；在武装冲突期间进行干预，保护平民并提供拯救生命的人道主义援助；支持和平进程；或通过脆弱的过渡时期，协助摆脱冲突的国家进入巩固和平和可持续发展的局面。

世界各地冲突中的男子、妇女和儿童，每天都在成为冲突各方主动和蓄意攻击的对象，并遭受极其严重的暴力和其他严重侵犯人权行为之害。仅在刚果民主共和国，长期的冲突已经使200多万人丧失，数以万计的妇女和儿童遭受苦不堪言的性暴力侵害。目前，冲突使人数多得惊人的5 000万人流离失所，其中多数人正在艰苦的条件下挣扎求生。由于不准或限制对有需要的人群提供人道主义援助，往往加重了在复杂紧急状况中平民遭受的苦难。

苏丹达尔福尔区域目前的危机提供了令人震惊的实例：100多万平民（其中多数是妇女和儿童）流离失所，并急需获得住房、水、食物和医疗用品。复杂的紧急状况使他们更加易受伤害，而在发生自然灾害时，这些影响会极其严重，本周海地破坏性很强的水灾表明了这一点。这些严重的关切问题，要求我们大家作出协调一致的反应。

在武装冲突的局势中，政府对提供人道主义援助和保护平民负有首要责任。在政府没有能力或不愿意提供援助和保护时，联合国就必须发挥其特殊作用并履行其特殊责任。联合国所有部门和人道主义机构已随时作好准备，在任何时候和任何地点有所要求时就开展这项重要工作。但在不准我们接触需要援助的人群时，在我们人员的安全和保障受到威胁时，在我们的人道主义工作得不到充分经费时，我们就无法这样做。

不幸的是，往往是最需要我们援助的人得不到这种援助。在世界各地的20起冲突中，估计有1 000万人需要得食物、住房和医疗服务。由于限制接触，以下国家的人民继续得不到这种拯救生命的援助：利比里约有500 000平民，中非共和国220万平民以及科特迪瓦150万平民。阿富汗存在着类似情况，在向该国南部和东部农村地区100万人的提供的援助十分有限，而且很不安全。

向复杂的紧急状况提供的人道主义经费分配不均，也妨碍了对有需要的平民的援助。2003年，为13次非洲危机提出的人道主义呼吁要求得到22亿美元，但只收到该金额的一半。与此同时，捐助者只完全兑现了联合国对伊拉克要求得到10亿美元的呼吁。这反映了一种严酷的现实，那就是政治利益、战略优先以及媒介的注视造成了极不相称的反应。我鼓励安全理事会认真审议维持国际和平与安全与在某些危机中经费不足之间的联系。

冲突后的局势证明，必须确保不但向维持生命的人道主义援助而且也向对可持续和平产生重大影响的其他方案提供充分的经费。有效的和平及和解进程要求有有效的社会和行政结构。但重要的是，国际社会决不能忽视学校及其教师、保健中心及其工作人员、地方行政办事处以及地方福利和社区结构。

但是，我们在巩固的呼吁进程方面的经验表明，虽然捐助国愿意支助应付紧急人道主义需求的倡议，但诸如教育、保健以及解除武装、复员和重返社会方案等长期或短期和平手段，却往往经费不足。

安全理事会在对付紧急状况和保护平民方面可发挥关键作用。因此，安全理事会第1296（2000）号决议请秘书长提请它注意在武装冲突中保护平民方面的严重关切。我们应该更经常地利用这一机制。同样至关重要的是，我们必须提请安理会尽早注意各种令人关切的局势。因此，应更大程度地利用有关防止武装冲突的第1366（2001）号决议，因为该决议鼓励秘书长告知安全理事会他关于对国际和平与安全的潜在威胁的评估情况。

早期预警对于预防冲突至关重要。及时和有效的预警分析，在协助联合国和更广泛的国际社会查明和预防复杂的人道主义危机方面发挥着关键作用。例如在几内亚比绍，应急规划加强了联合国在该次要求提供人道主义援助的事件中的准备状态。但如果我们没有资源用以对付这种事件，应急计划就没有任何意义。

如果没有区域组织有力和果断的参与，今天的冲突管理就无法获得成功。例如，非洲联盟目前参与了对达尔福尔危机的处理，这对于国际社会的反应至关

重要。同样，及时部署西非国家经济共同体国家驻利比里亚特派团部队，对使遭受战争摧残的国家实现稳定的政治机会作出回应十分重要。

如果要妥善处理诸如贩卖人口、武器非法流通、非法开采自然资源以及流离失所者和战斗人员越界流动等问题，就需要有区域机制并作出区域承诺。区域和国际社会则有责任向弱国提供目标明确的长期援助以加强其体制，从而在人道主义危机的早期阶段作出反应，并在冲突后国家中保持强大的存在，以便促进对人权的尊重、巩固善政和建设和平进程。

大多数冲突的根源是贫穷、腐败、蓄意操纵少数群体以及社会不平等和排斥的问题。有效地处理复杂的危机，需要我们解决这些根本原因。在正从冲突中恢复过来的国家里，和平与民族和解最终取决于社会内部的态度与行为的改变。在已经分极化的社会中尤其如此。和平进程常常被看作是战斗部队的特权，然而持久和平与民族和解将取决于建立一种争取维持和平的社会气氛。社会各阶层和所有成员而不仅仅是战斗部队，需要汇集在一起以实现这一和解目标。妇女在和平进程中的关键作用，必须得到承认和积极的支持。

正是数以百万计的无声无息的人，需要我们的注意和承诺。他们是无力保护自己的家庭不受野蛮攻击的父亲、得不到医疗保健而且对挽救其生病的孩子无能为力的母亲、每天早晨醒来面对战争和暴力创伤以及没有未来的生活的少年、以及遭到野蛮的强奸而且可能永远无法从她所受到的内心伤害中完全恢复的少女。

这些就是依靠我们帮助的人民。他们将对我们的成功做出判断，这一成功将由我们能够经过迅速和果断的行动而帮助和保护的人民的人数来决定。你们在安全理事会中对此共同目标的持续承诺，非常重要。

主席（以英语发言）：我感谢扬·埃格兰先生非常有见地的通报。

我现在请经济及社会理事会主席玛尔亚塔·拉西女士发言。

拉西女士（以英语发言）：主席先生，非常感谢你邀请我以经济及社会理事会主席的身份参加本次重要的讨论。我今天坐在这里实感荣幸。

我热烈欢迎今天关于复杂危机的辩论，这一辩论继续展开并加强了安全理事会在过去数年中举行的集中于复杂危机的个别方面以及国际反应的辩论。复杂的危机需要联合国各机构在其中发挥辅助作用的集体反应。

最近，经济及社会理事会对联合国针对处于危机中各国的反应的最重要贡献，这是介入摆脱冲突的非洲各国的事务。这种介入随着成立有关几内亚比绍和布隆迪问题的特设咨询小组而实现，这些小组的任务规定是检查所涉及的国家的人道主义和经济需求、审查国际支助方案、就这些方案的实效提出咨询、并为基于实现和平、安全和稳定的全面做法的长期支助方案提出建议。

经济及社会理事会已经开始评估这些小组的工作，以为七月份在经社理事会实质性会议上举行的辩论做准备。迄今举行的讨论，明确突出了这些小组作为推动一项和平与发展的全面办法和调动对各国的支持以避免其重新陷入冲突的机制的意义和作用。尽管这些小组的任务规定是针对摆脱冲突的国家展开工作，但从其工作中所得到的教训对其他危机局势也是有意义的，因为这方面利益攸关的是确保在主要利益有关者与适当考虑冲突的多种原因之间的协调办法。

经济及社会理事会的特设咨询小组针对几内亚比绍和布隆迪的局势，在如下联合国广泛系统内促成了一种协调的做法：秘书处及其政治、经济和社会及人道主义部门；联合国驻有关国家政治办事处的领导；联合国开发计划署总部和实地一级；联合国的各个基金会、方案和专门机构。这些小组需要依赖所有这些机构以清楚地了解局势、提出政策建议并提议建

立各种机制以支持这些国家。这样，这一政府间的进程主张并推动联合国系统工作中的更大连贯性。经济及社会理事会作为涉及联合国各机构、公民社会以及日益涉及私营部门的公开论坛，处于完成这一任务的独特地位。

此外，这些小组还同布雷顿森林机构展开密切互动，这是联合国在经济和社会领域中展开工作的一个重要方面。经济及社会理事会与这些机构之间的工作关系，今天成为发展筹资进程以及有关可持续发展的辩论中的现实。它们在安全与政治领域中不甚系统化，可予以加强以便能够同联合国的努力一道协作，充分利用布雷顿森林机构的分析和行动能力。这些机构在前战斗人员的解除武装、复员和重返社会方面的作用，如同在布隆迪的情况一样，也需要我们之间建立更牢固的纽带。

为了确保连贯性，经济及社会理事会的这些行动必须同安全理事会的工作联系起来。我感到高兴的是，如同安全理事会关于共同关切的问题的主席声明中提到经济及社会理事会各个小组时表示的那样，我们各自的机构正以更频繁和连贯的方式展开互动。我们决不能失去这一进程，我们两个理事会以《宪章》所规定的其各自的作用和责任，能够通过该进程使联合国系统所要求的全面和平与发展办法成为现实。

经济及社会理事会响应秘书长 2002 年关于加强联合国的报告（A/57/387）而成立的联合国发展集团/联合国人道主义事务执行委员会关于过渡问题的工作小组，最近提交了它的报告。关于过渡问题的报告基于十分不同的国家的经验。它反映了一些过渡情况的变异，明确地解释了全系统范围做出反应中的问题。我们现在需要为调查中的关键定论找到具体办法，这些定论包括如下情况。

人道主义援助、复原、复兴和重建，能够而且将重叠。在这些行动的同时，还必须常常展开持续的危机缓解和预防，以避免挫折。

维持和平和安全必须是整体方针的组成部分。受影响国家在中央政府和地方两级的所有权至关重要。对于责任在有关国家本身，能力建设、参与性方针和加强决策进程是真正过渡的关键内容。在所有计划和行动中必须考虑到贯穿各领域的两性平等和人权问题。

与司法和法治相关的问题时常是冲突的核心，它们的重要性在计划国际社会对各类危机局势作出反应时越来越被认识。由于解决同法治相关问题在整个冲突过程中是必要的，制定联合国系统对复杂的危机局势的挑战作出有效辉映的办法将受益于我们各机构之间以及在整个联合国系统内得到加强的合作。

必须要有充分、灵活和可持续的资金供应。目前正在开展有关外部捐助方和与冲突相关的援助等方面的重要讨论，这一定也会反映在经济及社会理事会各部分。

最后，我愿提醒安理会注意将于 7 月 12 日进行的一次经济及社会理事会的活动，以此作为其有关从救济向发展过渡问题的实质性会议的一部分。该次活动是重要的开端，并且是政府间此类活动的首次。应该以某种形式对其进行专门的后续追踪。我相信，在该活动中的辩论以及活动的结果也将对安全理事会有极大的相关性，因为它们将促进改善联合国在危机局势的这一关键阶段的介入。

主席（*以英语发言*）：我感谢经社理事会主席的发言。

亚涅斯-巴尔-努埃沃先生(西班牙)(*以西班牙语发言*):主席先生，首先让我欢迎担任主席的贵国提出召开安全理事会本次公开会议的倡议。这位共同审议联合国对所谓复杂危机作出回应提供了一次良好机会。

正如主席在作为我们讨论基础而印发的文件中所强调的那样，这种复杂危机是不仅具有军事和安全层面的影响，而且具有政治、经济、社会和人道主义等方面影响的冲突。它们时常蔓延到国家边境以外，并越来越扩散到区域范围。

我们非常感谢负责人道主义事务的副秘书长扬·埃格兰先生今天上午所作的通报，他的通报强调了此类复杂危机给受影响人民、直接影响到的地区、整个国际社会以及当然还有联合国系统带来了巨大挑战。

人们一般同意，失败或崩溃了的国家的出现给区域稳定，甚至在某些情况下对全球稳定构成威胁。因此，国际社会必须果断处理此类局势。

政治不稳定仅是出现这类复杂危机的一个因素，但却是一项重要因素。其他因素也会发挥重要作用，无论是引发此类危机或是使危机进一步恶化，它们时常是危机本身所产生的结果。我这里指的是环境方面和例如极端贫困、卫生条件不充分、由于严重的社会或性别相关的不平等而产生的困难以及人民被迫流离失所等问题。

复杂危机所带来的挑战完全不同于其他传统意义上的威胁所带来的挑战，因此促使国际社会开展有关国家主权与集体行动之间必要平衡的讨论。我们这里说的是不分边界和只有通过国际合作和有效的国际行动才能处理的危机。

在对复杂危机进行分析时，冲突预防和维护及建设和平之间的分界线变得模糊起来。建设和平时常是从维持和平阶段开始的，近年来安全理事会为一些复杂和多层面特派团所通过的授权反映了这一点。建设和平阶段还具有重要的预防性质，以便预防从危机中摆脱出来的国家时常处于的脆弱局面落入另一场武装冲突之中。

我们不要忘记，今天多数冲突基本上是国内性质的，而且它们时常反复发生。摆脱冲突局势的国家中大约有 40％会再次很快卷入武装对抗，而在非洲此类国家高达 60％。因此预防冲突再次爆发同预防冲突同样重要，或许更为重要。安全理事会的工作必须适当考虑到这方面。

正如埃格兰先生所强调的那样，在处理复杂危机时，预防起着相当关键的作用。冲突预防的基础必须是包括政治方面、善政、可持续发展、尊重人权和解决不平等和边缘化等问题的广泛概念。

在预防方面，早期预警的同时还必须要有早期反应。如果国际社会没有为预防冲突而采取果断行动的准备，得到有关可能发生危机的必要信息便益处不大。有时处理眼前危机的必要性会使我们忽略可能发生的冲突。如果不为立即制止和减缓冲突局势作出努力，早期预警也没有意义。早期预警和反应要求对局势作出分析，其中包括危机的根源、进程的随后行动和有关因素以及在为解决危机根源的机制和措施基础上的干预。

要做出预警和回应，就必须通过分析冲突根源了解局势，通过分析冲突进程及其特殊背景做出预测，并在采取同局势相适宜的各种途径和办法基础上进行干预。

虽然联合国内部有许多预警系统，但我们认为，现在应该认真考虑如何才能协调这些系统，以便使这些系统掌握的情报得以为决策进程做出有效和直接的贡献。在这方面，秘书长根据《宪章》第 99 条所发挥的作用至关重要。尤其是，秘书长主动任命防止灭绝种族和其他特别严重罪行问题特别顾问是个大有希望的迹象，因为这将确保最高决策机构早日获得相关信息。

在预防危机或预防重新爆发危机方面，安全理事会不应是唯一有关机构。系统内各机构和组织都必须分担这项任务。这提出了联合国必要体制结构的重大问题。我们必须确定这是否适于推进稳定化、善后和重建，在冲突后过渡期间尤为如此。

加强安全理事会、其他主要联合国机构、难民和人权事务高级专员之间的互动对提供统一综合回应办法，应对复杂危机所固有的种种挑战日趋必不可少。在这方面，我愿欢迎经济及社会理事会主席来到我们中间。我们高度赞赏她为履行任务和采纳安全理事会就此采取的各项措施所作的贡献。经济及社会理事会确实非常适于从事《宪章》第 65 条规定的这项

工作。经济及社会理事会一个特设顾问小组的代表参加六月份即将访问西非的安全理事会代表团就是经济及社会理事会和安全理事会加强互动的一个具体例子。

一旦爆发危机、以及安全理事会和联合国系统其他机构开始对危机做出回应，就必须通过共同一致地执行以下各项措施来对付威胁。

第一，必须建立具有广泛社会基础且得到国际社会坚定支持的强有力地方领导。否则，国际援助努力就可能注定要失败，在人道主义领域尤为如此。第二，我们必须制订一项适合实地局势的综合计划，抵制匆忙撤出的诱惑。初步军事成功没有保证一定会解决复杂危机或紧急情况的根深蒂固根源。第三，我们必须动员足够资源执行这项综合计划，始终使用适当手段，以期确保不浪费这些资源。第四，我们必须继续不断监督这项计划和实地局势的演变，以期对不断变化的情况做出回应。

就复杂危机而言，我们不得不注意到主管区域组织、以及就非洲危机而言，非洲联盟、特别是西非国家经济共同体等机构的相关作用。就西班牙跻身的欧洲而言，我们要强调，欧洲联盟积极致力于执行 2003 年 9 月同联合国签署的关于在民事危机管理方面加强合作的联合宣言。

国际民间社会同各国政府和国际组织合作发挥的作用也至关重要。在这方面，我要指出四月在都柏林通过了《防止暴力冲突的行动议程》。这项议程是 200 多名与会者、包括民间社会各组织、各国政府和多边组织彼此对话的结果。议程载有关于民间社会同联合国系统在预警和回应方面、以及在评估冲突后局势方面进行合作的各项有趣建议。

把致力改变复杂危机典型冲突动态的成功化为和平动力，最终取决于国际社会的长期坚定承诺，其中包括制定具有明确目标的综合计划，危机后国家当局的坚定决心，执行各项必要的建立和平措施，并确保民族和解，国际社会对过渡机构的政治和财政支持，以及提供适于冲突后时期建设和平挑战的种种手段。

王光亚先生（中国）：主席先生，我感谢你倡议召开今天的会议，并欢迎经社理事会主席拉西大使和副秘书长埃格兰德先生与会并发言。

冷战结束以来，一些地区的局部冲突此起彼伏。这些冲突多发生在一国内部，它们不仅与种族、宗教矛盾有着密切联系，而且还涉及政治、经济、社会和人道等多方面因素，不少情况下还影响到周边国家和地区的和平与稳定。如果有效应对这些复杂危机，是联合国以及联合国广大会员国需要认真思考的一个重要课题。在此，我想提出以下看法：

第一，要重视预防。预防冲突是解决复杂危机的第一步，也是重要的一步。近年来，针对越来越多的复杂危机，秘书长多次强调联合国从“应对文化”转到“预防文化”，安理会和大会并就预防冲突分别通过了有关决议。我们支持联合国加大预防外交的力度，使预防外交成为联合国履行其职责的又一重要手段。

安理会在此方面负有重要责任，应根据复杂危机的特点，制定综合预防战略。大会、经社理事会等联合国各机构则应结合自身的优势，分工协作，共同参与预防冲突的努力。

第二，要重视发展问题。解决复杂危机固然需要采取一系列手段，包括遏制和解决冲突、改革安全部门、提供人道援助、建立法治、促进良政等。然而要消除产生危机的根源，必须将发展问题置于优先位置。后冷战时期的危机和冲突多发生在欠发达地区和国家，其根本原因在于这些地区和国家长期处于贫困落后状态，未能享受到经济全球化带来的益处。因此，联合国应更加重视发展问题，积极建立“发展文化”，努力帮助发展中国家消除贫困，发展经济，并加大参与冲突后地区和国家重建的力度。经社理事会可在此方面发挥更大作用。

第三，要加强联合国与区域组织的协调与配合。区域组织在维护地区稳定方面具有独特优势。近年来，安理会与非盟和西非经济共同体等区域和次区域组织在塞拉利昂、利比里亚、科特迪瓦、布隆迪等问题上进行了卓有成效的合作。为进一步加强这种协调与合作，安理会在处理复杂危机时，应更多听取区域组织的意见，并与区域组织加强信息共享，实现优势互补。秘书长特使可与非盟等区域组织特使共同进行斡旋或调解。此外，联合国还应加大对非盟等区域组织的援助，帮助其提高预警和维和等方面的总体能力。

联合国的经验表明，应对复杂危机没有“放之四海而皆准”的统一模式，必须结合各地实际情况，根据不同的文化和历史背景，采取不同的方式。同时，在解决危机的过程中，应尊重当事国人民的意愿，与他们进行充分协商。唯有如此，有关解决方案才能真正有助于化解危机，进而实现和平。

萨登贝格先生（巴西）（以英语发言）：主席先生，我感谢你召集本次公开会议讨论需要联合国拿出对策的这种复杂危机的重要问题。我们还对联合国人道主义事务协调厅负责人扬•埃格兰副秘书长和联合国经济及社会理事会主席玛尔亚塔•拉西大使与会感到高兴。

我们认为，我们对全世界发生危机所作回应并非都那么得当，对安全采取军事的办法优于了人道的做法，正如你 5 月 18 日的非正式文件提到的，我们认为，“和平与发展之间的内在联系应该居于联合国”对复杂危机作出的“回应的中心”。

主席提出了一系列的问题，本次关于复杂危机问题的辩论应明确和客观地解决这些问题。我的评论将侧重其中两个问题，即：预防性外交行动和冲突后和平建设。

关于预防性外交行动，或你也可以说是避免冲突，我们认为《联合国宪章》提出的整个集体安全机制应该发挥更有力和前后一致的作用。这实际上意味着联合国及其所有会员国应重申《宪章》序言中所明确的“我联合国人民”的决心。这意味着需要重申《宪章》所载宗旨和原则的崇高目的。2005 年联合国成立 60 周年，将是最佳的机会，决不应错过。它应是当前在和平和安全领域进行的各种努力的最高体现。

国际现实变化迅速，因此要求联合国对体制作出改变，包括改革安全理事会，因为安理会的组成和程序显然都不能满足当前安理会在维持国际和平与安全的主要责任方面的需要。

还需要重振大会。除了更新工作方法之外，大会应充分利用《宪章》第 10、11 和 13 条所设想的可能性。

在这方面，大会应该在审议维持国际和平与安全方面进行合作的总原则以及提请安理会注意有可能危及和平与安全的情事方面发挥广大的作用。大会还应大大加强它在促进政治领域合作方面的作用，以便能够增进其对加强国际和平与安全的贡献。为此应提出适当的建议。

应立即重新使用和平解决争端以及针对对和平威胁、对和平的破坏和侵略行为采取行动及区域性安排等工具。我指的是《联合国宪章》第六、七和八章。

区域组织在维护国际和平与安全的整个努力中发挥着越来越大的作用。几周前，我们听了欧洲安全与合作组织轮值主席所作的通报。

但我们认为区域组织的主要作用是预防性的。区域组织尤其重要的贡献是在冲突和违反人权行为升级成为重大冲突之前解决冲突和违反人权行为的根源。较小的区域组织比联合国更灵活，更接近冲突的发源地。它们更能够察觉到早期的症状和迅速采取行动，从而防止国家间的分歧发展成不容忍、偏见、仇恨和冲突。

此外，冲突的根源常常是区域性的：科索沃冲突的根源就可能不同于 Darfur 的冲突，而 Darfur 的冲突又可能与海地问题大不相同。区域组织应前后一致

地运用预防性外交。我们认为，应扩大区域组织与联合国之间的伙伴关系。

我们欢迎联合国促进与区域组织间为了更好利用资源和避免重复劳动定期举行会晤。在很多情况下，国际社会应提供援助，使区域组织能够担负起它们的责任。

不用说，在预防失败，需要采取强制行动时，军事行动应该由安理会决定。安理会还可像《宪章》第53条所说的，授权作出区域性安排以便强制执行，而其组织法中预见到了这种责任。

欠发达和缺乏教育是世界上大多数冲突的根源。经济上的不平等和贫困则加剧了分歧和不容忍，不同程度地导致摩擦，并最终导致冲突。从严格的学术角度看应该指出的是，如果对可持续发展关注不够，维和干预后冲突根源就可能卷土重来，造成严重的恶性循环。

因此我要谈谈第二个问题：建设和平，即采取维和行动后应作出冲突后努力。我们从最近关于这一问题的辩论中发现，在联合国部署的15个维和行动中，8个被认为是复杂的维和行动。

在复杂危机中，国家和社会的职能被削弱。因此，联合国不能将自己的活动限制在军事安全方面。对这种局势，必须实施更加广泛的安全概念：必须保护居民，提供人道主义援助，促使各派别和解，解除战斗人员武装并使其重返社会，建立临时行政当局，重建法律和秩序，组织选举，改革政府机构，重建基础结构和经济。这个清单很长，但或许还不完善。

我们认为，我们的决议没有给予经济重建工作足够的重视。我们必须用更多的时间和精力、更有效地使用我们的资源，开展速效经济方案，因为这些方案可以在短时间内改变个人和小社区的日常生活。我们认为，使和平能够持续下去的唯一途径是加强维持和平行动的发展部分。

安理会是维持世界和平与安全的首要机构，因此，我们有责任确保维持和平行动的效力。但是，只有将持续和平的各种机制纳入我们的决议，维持和平行动才能有效力——而且才能取得成本效益。否则，各国家和各国人民很可能重陷冲突。我们的共同目标是实现持续和平，我们必须具有创造性，要求经济及社会理事会和联合国各发展机构直接参与。我们的撤出战略概念必须首先注重现实的衡量标准，而不是遵守僵硬的期限。

最近相继发生的各种事件证明，我们很可能已经陷入争取和平与安全的长期斗争。这些事件还使我们认为，安全理事会、大会和经济及社会理事会必须作出更多的努力，保证排除区域或全球体制失败的明显风险。维持和平行动是我们对这些事件的既定反应方式，维持和平行动的记录显示，已经取得许多成功。但是，但凡需要开展维持和平行动，在此之前也必然需要开展预防冲突行动，在此之后也必然需要开展建设和平行动。

今后，我们可能逐渐演变，发展到开展避免冲突的行动。但是，当我们仍然在目前的维持和平行动框架内进行努力之际，我们应该能够在联合国内进行体制变革，应该能够促使各区域组织加强努力，解决冲突根源。此外，我们还应该将更多的建设和平和冲突后重建活动——特别是促进发展和增强教育能力的活动——纳入维持和平行动。

巴利先生（阿尔及利亚）（*以法语发言*）：主席先生，这是安理会本月最后一次公开会议，我谨向你和贵国代表团其他成员表示，我国代表团赞赏你们对我们工作的指导，这种指导在每个方面都是值得称赞的。我还谨感谢你们选择今天辩论的主题；所有成员都认为这个主题对安理会工作很重要。在这方面，拉西女士和埃格兰先生的发言非常具有启发性的，提出了一个新的角度，这将扩大我们的视野，帮助我们改进对我们所面临各项挑战作出的反应。

今天辩论的主题非常有意义，因为这个主题将联合国——它本身就是一个固有的复杂体系——与复杂危机局势联系在一起。正如《千年宣言》指出，本

组织面临的各种挑战具有多面性，在评估和处理危机时，必须采取跨专业做法，必须让多种行为者参与。

请允许我具体针对复杂危机——安理会在履行维持国际和平与安全责任时处理的多数局势属于这个范畴——发表一项重要看法。而且，联合国其他主要机关和机构面临同样的局面。

虽然提出这些局势的单一定义并不恰当，但是，如果观察这些局势，我们就会发现若干反复出现的特点。复杂冲突和危机的起因不外乎：贫穷；腐败；被极端主义思想煽动的族裔或宗教紧张关系；剥夺公民权利；社会团体单独或与外国行为者合作，夺取财富；以及这些做法产生的排斥和社会不平等。

造成这些危机的因素可能不同，但后果却是相同的。这些后果包括逃离战火的流离失所人士和难民大量流动和缺乏安全，与此同时，生产部门的状况恶化。经济崩溃又加速国家崩溃，犯罪体系在国家的废墟上产生，并挑战国家的权力和特权，夺取对自然资源的控制，非法开采自然资源，从而使他们能够延长危机，因为解决危机将不符合他们的利益。

但是，危机的复杂性还不仅如此。在多数冲突地区，难民在边界地区流动，族裔问题跨越国界，这对各邻国的经济造成额外、往往是无法承担的负担；其结果是，这些国家也卷入危机。在这个时刻，危机又发展到更高的复杂程度，各邻国开始干涉。有时，这些国家的动机是合理的，是要避免不稳定局面造成的负面后果。但更多的情形是，这些国家的动机参杂了部落或族裔声援的因素，在这种声援的背后，可以立即看到补偿伤害的概念，这种概念几乎不能掩饰对已经崩溃或正在崩溃的邻国资源的觊觎。犯罪武装团伙、各邻国以及外国雇佣兵和冒险者——在这种局势中永远可以找到这些人的身影——的利益趋于一致，从而产生了一种冲突经济，建立这种经济的目的——而且其职能——就是延长危机，阻碍国家再生。

我们所有人都意识到这些事实，但是，要了解联合国反应的性质，就必须了解这些事实。我认为，必须公正地指出，在过去几年里，本组织已经充分认识到这种复杂性，并且已经开始开展一个概念和结构调整进程。秘书长在其职权范围内进行机构间协调，并作出了各种决定，维持和平行动问题工作组的各项建议正在逐步得到执行，这些所有这一切都反映了在采取全面、综合做法方面取得了具体进展。事实上，不可否认，维持和平和建设和平行动日益具有跨专业性质。

而且，在预防和解决冲突方面，借助《宪章》第八章规定的资源的情形日益系统化，其目的是在这种做法中纳入区域和分区域组织。在这方面，我谨强调指出，秘书长各位特别代表发挥着重要作用。

然而我们认为，现在讲在预防冲突、解决冲突与建设和平所有各阶段，以名副其实的全面综合战略处理复杂的危机，还为时过早。事实上，目前危机数量急剧增加，造成庞大需求。目前维和行动已经动用 5 万多人，而且不久可能突破 6 万，年度预算前所未有高达 35 亿美元。这一数额接近蒙特雷发展筹资问题国际会议上承诺用于发展的认捐数额，它突出了国际社会所追求的预防冲突、确保人类安全的全面综合行动中存在的缺口。

我们认为，毫无疑问，应当以更加果敢、准确的方式发现和预防冲突，使发展同人道主义和人权工作一样成为联合国多元行动的组成部分，弥补这一缺口。因为武装冲突期间发生大规模践踏人权及其他暴行，人道主义工作和人权工作现在已为人们广泛接受，成为必要工作。

我们认识到，这种提法涉及《宪章》，宪章规定由其他机构负责发展问题。然而，经济及社会理事会冲突后非洲国家问题特设咨询小组清晰的分析，解释联合国发展集团介入冲突后局势目标有限，促使我们提出这一意见。目前有关联合国改革的讨论提供了调整《宪章》，以创造理想的综合对策的机会。

我们认为，用区域办法解决复杂的危机，需要建立区域支柱，以便最有效地利用原先存在的国际安全

框架可提供的资源。尤其在非洲大陆，这意味着，非洲国家正争取建立的区域安全框架，应该得到与国际行动同等的资源分配。非洲国家的上述努力已导致本星期成立和平与安全理事会。这方面，我国代表团欢迎欧洲联盟设立筹资机制，支持这一非洲进程，尤其是支持建立一支非洲常被军的原则。

最后我国代表团认为，需要彻底改革国际社会执行维和行动的方式。因此必须改革维和行动筹资方式，扩大安全理事会。

阿德奇先生（贝宁）（以法语发言）：主席先生，我们感谢你主动邀请安理会讨论联合国应付复杂危机的办法。

过去 20 年的一个突出特点是联合国在武装冲突问题上的作用有很大发展。这些冲突性质复杂，已导致国际社会更加彻底地研究造成冲突的根源，寻找有效解决冲突的新途径。这是更全面地解决对国际安全的威胁，因此迫切需要把非军事威胁也包括在内，并且在维持国际和平与安全中更加注重预防作用的结果。

它导致安全理事会在 1992 年 1 月 31 日第一次安理会首脑会议结束时声明，

> “单单国与国间没有战争和军事冲突，并不足以确保国际和平与安全。在经济、社会、人道主义和生态领域的非军事不稳定因素已经构成对和平与安全的威胁。联合国全体成员国需要通过适当机构，把这些问题的解决放在最高优先地位。”(S/PV.3046，第 143 段)

发生这种变化首先是因为各国认识到导致危机与危机长期得不到解决，导致发生武装冲突的许多因素：在解决和建设和平的努力中，必须更加仔细地分析这些因素。因此，联合国系统一方面拟订战略，逐步把事后应付的文化改造成为预防冲突的文化；另一方面，用全面协调干预取代无系统、分散行动的做法。

这方面，发展援助必须提供框架，加强和加深捐助者与受援者之间的对话，促进建立包容的结构，创造尽可能最大的本国吸收能力。这样，发展援助就能成为促进和平和预防冲突的首选办法。

扩大维持和平与国际安全概念还涉及安全理事会受理新挑战的合法性问题，以及安理会在国际法尚未建立准则与规章的领域采取立法性行动是否合法的问题。

冲突性质的演变，决定了必须在更长时间内投入相当资源。各国一致同意，发展史预防冲突的最好办法。肩负责维持国际和平与安全首要责任的安全理事会有多项责任，安理会今后必须处理危机的性质，防止造成这些冲突或因冲突而产生的严重违反人道主义原则局势。

这方面，经济及社会理事会主席和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员参加今天的会议，有重要意义。在越来越多的情况下，决定何时干预的主要标准是复杂的危机的实际或预计的人和社会代价。这要求安理会监测危机的发展，并在其职权范围内采取适当措施，保护人民，并在必要情况下确保人民的生命权利。

安理会可采用一系列广泛手段，近年来，安理会已采取这些手段控制严重局势，引导局势取得较积极的结果。今天，安理会采取行动的义务更来自安理会提供保护的责任，以及唯有安理会有权为此目的授权合法使用武力的特权。因此，人们更加频繁地质疑安理会反应缓慢：人道主义危机更突出保护人的尊严的原则。

从这个角度来讲，尤其重要的是，秘书长必须充分而有效地行使其权力，按照《宪章》第九十九条的规定，将他认为可能危害到国际和平与安全的维持的任何问题提请安全理事会注意。

的确，长期以来，成立联合国时的那种历史环境以及《宪章》中规定的不干涉各国内部事务原则使得国际危机和冲突受到了优先重视。然而，国内冲突的增多导致在秘书处和安全理事会履行预防性外交领域的职责方面出现了一个新的因素。在这方面，它们

有一个重要资产，这就是：联合国在世界各地绝大多数国家都派有代表。因此，我们必须高度优先重视预防性外交的职能。预防性外交必须以联合国的全球代表性及其合法性为基础，改进其能力，对各种危机进行分析和预测，并在危机的早期发展阶段通过配合安全理事会和各区域及次区域组织主管机构的联合行动，经斡旋帮助排除危机。

因此在政策规划方面，消除冲突深刻根源的行动、维持和平行动、人道主义援助、冲突后建设和平以及民族和解努力和长期发展，都不能被视作单独的阶段或孤立的因素。在这方面，我们高兴地注意到，在国际社会中，尤其是在联合国系统内，人们开始清楚地意识到有必要把对付复杂危机的对策列入一项既有全球性质又有区域性质的战略。这就要求安全理事会以一种多学科方式来确保战略势头，让联合国系统所有机构都参与其行动领域，因为冲突根源是相互联系和相互影响的——因此需要所有有关方面采取协调的行动。

安全理事会的此种行动将使它能够以持久的方式重申它在促进国际和平与安全方面的领导地位。为此，安理会同联合国系统各有关机构进行合作与协商的方式应该重新考虑并加以改进。无需指出，这方面的问题在于如何更灵活地解读安全理事会的任务。

安理会还应该重新探讨它自己所拥有的工具，例如全面或目标明确的制裁、调查委员会、观察团、预防性解除武装以及建立非军事区——这些都是安理会在有效开展预防性外交方面可以利用的有用工具。

鉴于目前所需的财政资源数量，在建立特别信托基金，特别是为短期行动设立基金时，需要进行一些思考。最近的成功事例清楚表明了另一个未得到充分利用的工具的重要性：之友小组。这一概念已得到不同方式的运用，并已取得不同程度的成功，最近的一个事例是在处理海地局势方面所取得的成功。

鉴于区域和次区域组织在预防和处理冲突以及在重建和维持和平方面的作用，安理会应该促进加强这些机构，并充分利用它们的潜力，以使它们能够更好地履行职责。

在这方面，我欢迎在非洲联盟和平与安全理事会成立几天后举行了这次辩论。这一值得注意的发展应得到支持和鼓励。因此，我国代表团要重复非洲联盟向整个国际社会发出的呼吁，那就是：支持非洲在努力处理管理自身事务，解决阻碍其繁荣与发展的各种问题过程中所取得的这一重大进步。

巴哈先生（菲律宾）（*以英语发言*）：主席先生，我要感谢你召集这次关于复杂危机以及联合国对应行动的会议。我们还要感谢经济及社会理事会主席和主管人道主义事务副秘书长就这个议题所作的见解深刻的发言。

简单的问题需要有简单的解决办法。但复杂的问题并不一定需要复杂的解决办法。解决国际社会今天面临的复杂危机的关键在于联合国系统拿出全面、协调和可持续的对应办法。全面和统筹的办法将确保在处理每一场复杂和多层面的危机时，能够有持续的努力。

联合国所面临危机的复杂程度日益加大。它们常常带有相互交织和彼此重叠的种种层面。只需提到一些冲突地区——如索马里、卢旺达、海地、波斯尼亚、利比里亚和塞拉利昂——就足以使我们想起这些危机的复杂性质，想起联合国采取了何种对应行动以及本应该采取何种对应行动。例如，卢旺达的经历继续提醒我们，那次所谓可预防的灭绝种族事件不应再次发生。在目前阶段，我们正面临又一种复杂的局面：联合国被要求在伊拉克建设和平。我们正在确定和调整联合国的对应行动及其在这个问题上的战略。

预防冲突和冲突后建设和平是联合国维护国际和平与安全任务的核心。联合国在这方面的活动并不是新事物。事实上，这个全球机构的许多方案和项目都有着所谓的预防效果，或者至少具有预防潜力。不幸的是，它们常常是互不相干、很不完善的。我们需要解决预防冲突和冲突后建设和平方面相互交叠的

各种关切以及预防冲突何时终止、冲突后建设和平工作何时开始这个界限模糊的问题。

秘书长提交大会和安全理事会的题为“预防武装冲突”的报告(S/2001/574)中阐述了联合国在预防冲突和冲突后建设和平领域的活动。秘书长还在其 2001 年 2 月 12 日给安全理事会主席的信（S/2001/138）中提出了建设和平方面的合作框架。

菲律宾认为，这些文件对我们的讨论来说十分重要。我想强调菲律宾认为很重要的一些要点。菲律宾认为这些要点构成预防冲突和冲突后建设和平领域未来后续行动的一部分。

关于预防冲突战略,菲律宾同意秘书长的许多意见。首先，预防冲突和可持续与公平的发展是相辅相成的活动。其次，一项有效的预防战略需要有一种全面的办法，它应包含国际社会与国家和区域行为者合作采取的短期和长期政治、经济、外交、人道主义、人权、发展、体制及其他措施。

第三，预防性行动应该解决深刻的社会经济、文化、环境、体制和其他结构因素，因为它们常常是造成冲突的直接政治现象的根本原因。第四,我们需要处理预防冲突和建设和平的结构和行动方面问题。这意味着必须确定联合国系统各行为者的任务，而且有必要确保所规定的这些职能得到统一和协调。

至于建设和平的合作框架，菲律宾支持各项指导原则、以及将有助于为建设和平活动创造一个有利环境的可能的合作活动。这些包括必须确保迅速的运作反应和最佳调动人力、技术和财政资源，以及必须努力防止冲突的爆发或重现。菲律宾也支持这样的设想，即建立一个信息交流机制，以便进行预警分析，并更好地了解冲突的根源。

菲律宾赞扬秘书长努力解决这些关切。然而，我们注意到，其中某些努力一直局限于某些部门，仅仅涉及某些角色。缺乏一种包括所有利益攸关者参加并解决危机局势复杂的多层面的全面和综合的做法。

比如，关于几内亚比绍和布隆迪问题的特设工作组就是经济及社会理事会所作的可嘉努力。但是，这些工作组的咨询作用和特设性质是不够的。比如，存在着在任务期限届满之后应当怎么做的关切。因此，我们需要持续性、以及一种体制上的机制，以便将安全政策、经济发展和体制建设纳入这些方面。

必须将联合国和其他多边利益攸关者在预防冲突与和平建设方面所展开的各个方案融合在一起，使之成为一项总的战略，从而以全面、协调和可持续的方式解决各种关切。我们必须制定一个可行的路线图，以执行秘书长在其关于预防冲突与冲突后和平建设的开创性报告中提出的各项具体建议。更重要的是，我们必须就已经确定的这些机制采取后续行动。

我们也必须发展或制定一项全面的预防冲突战略，以确保大会、安全理事会、经济及社会理事会、国际法院和秘书长的综合和全面工作，以及其他角色，包括区域组织、各基金和方案、民间社会、非政府组织、商界、以及布雷顿森林机构等其他方面的参与。

联合国在解决复杂危机方面的可能的最佳反应是而且将永远是必须消除冲突的主要根源。联合国面临的最大挑战是如何防止冲突的爆发或重现。联合国只有解决冲突的根源并把稀少的资源转向发展，才能做到这一点。不幸的是，虽然全球在防卫和军事方面的开支高达 9 000 亿美元，但只有大约 5 亿美元用于发展。如果我们要对预防冲突与冲突后建设和平采取一种真正的做法，我们就应当解决并对付这个严峻的局面。

主席先生，我希望再次感谢你和贵国代表团及时地选择这个相关的题目。联合国对复杂危机作出全面反应的必要性也突显下个月主席的一个主题：民间社会在冲突后建设和平方面作用的问题。寻求联合国对复杂危机的适当反应，应当涉及那些有能力——那些将有能力——为这种危机作出有效反应者。

杜克洛先生（法国）（以法语发言）：主席先生，首先，我谨表示，在过去的几个星期里我们是多么高兴地在你出色和有效的领导下工作。我也要感谢你选择这个重要问题，让我们今天聚集在一起。

正如近年来的经验和我们的日常工作所表明，联合国日益面临复杂的危机。这显然需要一种争取一致与协调的特别努力。在这方面，我欢迎经济及社会理事会主席和埃格兰先生在我们会议一开始所作的发言，其中清楚地强调联合国对这些危机作出反应所产生的期望，以及改善我们工具的必要性。我国代表团特别高兴地参加了经济及社会理事会关于布隆迪问题的特设咨询小组，这为我们提供了宝贵的经验教训。

主席先生，你为我们提供的非正式文件清楚地概述了局势，我完全赞同你对该问题各个层面的分析。正如卜拉希米报告（S/2000/809）已经建议的那样，我们必须制定更全面和更好的综合战略，以便真正地建设和平。我们也必须为自己提供执行这些战略的手段，并就其执行采取后续行动。如果我们希望避免过去的某些错误，这必定是今后几年里具有最大利害关系的事项之一。正如你在非正式文件中所指出，我们各国在千年首脑会议上已经集体地作出承诺。因此，我们认为，这个问题特别会成为 2005 年国家元首和政府首脑会议的重要内容之一，其主要原则已经为大会所决定，并且完全是为了实现《千年宣言》的目标。秘书长所设立的解决国际安全所面临威胁和必要改革的高级别小组无疑也能作出有益的贡献。

今天，我只想根据主席向我们提出的关于对危机作出反应并采取后续行动的战略以及将维持和平行动纳入这些战略的问题谈几点具体的看法。

首先，综合战略的概念近年来已经取得了相当大的进展。我要特别欢迎各专门机构——特别是联合国开发计划署（开发署）——与世界银行一道为拟定共同需求评估所作出的努力，正如在伊拉克和利比里亚的情况中——以及我认为不久将在海地——所做的那样。这当然是制定全球战略的一个必不可少的工具。因此，我们只能希望，这种共同评估的方法将得到进一步完善，而且将成为一个标准。

在如何引导一个国家从人道主义紧急阶段进入可持续发展方面的努力也取得了相当大的进展。显然，与过渡有关的各种问题不能先后解决，比如安全先于人道主义问题解决，人道主义问题先于发展问题解决。恰恰相反，从一开始就必须以综合和一致的方式确定如何作出反应。在卡罗尔·贝拉米女士主持下拟定的机构间报告清楚地确定的这些原则，并提出具体的行动，以使我们传统的工具适应危机局势并加强协调。我们必须支持这些原则的执行，并促进继续这样做，比如将这种做法扩展到世界银行。特别重要的是，在不同职责必须结合在一起的地方，明确这些战略的各个层面。我们所知道至关重要的解除武装、复员和重返社会方案就是一个例子。秘书处和各机构，与国际金融机构一道可以根据过去的经验，商定一个框架，然后根据具体局势加以实施。我们也必须考虑最适合这些综合战略的财政手段。这是一个复杂的问题，对各种选择作出现实的分析可能是第一步。

最后，我要强调贯彻战略的问题，这也许是国际社会建立的制度中最薄弱的问题。我们认为，缺乏严格的后续行动机制十分可能是发生的一些失败的原因之一。经验表明，一旦危机过去之后，政治关注和国际动员急剧下降。然而，过渡需要多年持续不断的承诺；根据事件的演变调整优先事项的能力；以及在出现严重困难时若有必要立即作出反应。

因此，我们必须考虑设立政治和行政机制，以便能够在已取得的进展的基础上有效地采取后续行动，警告人们有障碍以及提出补救办法。此类机制必须有安全理事会成员、有关国家、主要捐助者，区域和分区域组织以及国际金融组织和机构参加。除了在纽约或日内瓦外，它们还必须在外地积极开展活动。我们按照有关海地问题的决议设立的小组属于此类。经济及社会理事会设立的小组也旨在制定应对办法。我们相当自然地采取的这一方法必须更加明确和更加广泛地使用。

第二，正如我们当中许多人在 5 月 17 日的讨论中所说的，经常发挥决定性作用的维和行动必须是建设和平总战略的一部分。在发生复杂危机时尤其如此，因为复杂危机的各个方面相互依赖，并且每一个方面都可能使国际社会开展的活动注定失败。

我将不重复我国代表团在巴基斯坦担任主席时进行的初期讨论中提出的建议，但是我特别强调两点。

第一，维和行动的规划至关重要。在这一过程的较早阶段是否可能让秘书长特别代表及其助手，包括负责人道主义行动与发展人士参与进来？我们能不能更好地利用在开始规划时常常已经在这一领域积极活动的各联合国机构的经验？我们是否能够使评估经济与社会需求的阶段——必须让世界银行参与这一阶段——更接近于规划维和行动的阶段？我们认为，秘书处应该考虑这些问题，然后向我们介绍其看法。

第二，维和行动的体制结构及其人员的挑选工作也必须考虑到这一对连贯一致的要求。任命一位将兼任驻地协调员和人道主义协调员的秘书长助理特别代表，将是这一框架的一部分。助理特别代表的任务确实复杂，因此这样一位人士的技能和经验显然是整个行动成功的重要因素。特别代表自己也应该尽可能熟悉人道主义和经济问题。如果情况并非如此，可提供适当的培训，以使他们能够更好地履行其职责。

经验表明，也许在这种局势中，联合国在制定和执行对复杂问题的反应的过程中更加不可或缺。然而，联合国必须能够通过利用自己的资源并且汇集所有有关行动者来不辜负这种期望。我认为，我们今天的讨论本身就是对这一努力的贡献。

马凯拉先生（智利）（*以西班牙语发言*）：主席先生，首先让我感谢你主动要求安理会审议我认为非常重要的这一议题。我还要欢迎经济及社会理事会主席玛尔亚塔•拉西大使和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员杨•埃格兰先生与会并发言，他们的发言为今天的辩论提供了框架。

我们认为，确保和平与安全的未来努力必须越来越多地侧重于在问题激化为实际冲突或危机之前解决它们。各国际机构、非政府组织和政府提出了将使这种前后一致性成为可能的办法，但事实是，各种干预——人道主义援助、恢复、发展合作以及冲突后重建——仍然在逻辑上各异，并且有时在其方法上相互矛盾。

因此，安理会应该侧重于一些方面，而这些方面虽然对解决冲突至关重要，但在复杂危机的广泛范围内却显得有限。各联合国机构侧重于在长期解决方法的范畴内重要的一些方面，但是却缺乏同安全理事会有效地相互作用的能力。这就是联合国及其成员面临的机构性难题，迄今还没有找到适当的解决办法。

值得考虑的一个方面是更好地利用秘书处内各机构间工作小组，这可能是处理这一问题的方法。我记得，卜拉希米的报告建议在维和行动、政治事务、发展合作以及重建等领域协调工作。在复杂危机方面，这将体现在在秘书处建立一种有利于设立此类机构间工作小组的文化。一旦发生事件，人道主义事务协调厅、政治事务部，维持和平行动部、经济及社会事务部将在此类小组的框架内汇集在一起，以便从多边角度处理冲突，并且在这一基础上通报安理会。谁提交报告并不重要，只要他让安理会全面了解局势，以使安理会能够解决它。

我认为，尽管这一制度在联合国的经济与社会部门行之有效，但在联合国的政治与安全部门仍然需要一个主要机制。

我要说的第二点是，今天讨论新的结盟方法至关重要。这将使联合国系统及其会员国以及非政府组织集体地对复杂危机提出的挑战作出反应。我国代表团认为，对各国政府、联合国各机构、各发展银行以及非政府组织来说，贯彻旨在减轻冲突影响的联合全面战略，并且使侧重于综合统一地制定一整套方法这种

日益增长的趋势具有持续性，一直是一项特别复杂的任务。必须根据旨在促进和平进程的政治、外交和经济努力，达成长期的政治共识。

但是，最严峻的挑战可能是克服参与这一进程的机构、政府和组织之间缺乏协调一致的现象。几内亚比绍和布隆迪问题特设咨询小组是可以在这方面如何行动的典范。我们还认为，预防性行动是防止今后的威胁并促进集体安全最有效的方式。

制定预防性措施的手段是众所周知的。今天上午，我们听取了有关需要采取哪些措施来制定真正的预防性政策的有说服力的发言，但似乎我们谋求一种执行这种政策的方法的努力正在受到挫折。这样做的方法之一是根据《宪章》第九十九条行事，该条允许秘书长提请安全理事会注意威胁国际和平与安全的局势。在有了目前秘书长可动用的手段和制度的情况下，显然只有在出现迫在眉睫的威胁从而难以采取什么预防性行动的情况下，才能要求安全理事会采取行动。

1992 年，布特罗斯-加利秘书长发表了《和平纲领》，他正确地指出，可向秘书处提供的手段——而他认为这种手段未必有赖于会员国——将允许制定一项适当的预防性政策。此外，达格·哈马舍尔德也依据第九十九条，首倡了维持和平行动。安全理事会及其附属机构察看秘书长可如何得到采用预防性政策更好的手段，并以此达到使安全理事会参与可能演变成冲突的局势的目标，这或许是令人感兴趣的。

主席先生，总之，我们面临着你和其他人所指出的不寻常的状况。我认为，安全理事会以及经济、社会和政治领域的其他机构正在逐步取得进展，以便以各种方式方法，有效地处理复杂的危机。今天的辩论以及在这里所作的发言都很重要。交托给维持和平行动的任务很重要。我们将最终必须找到一种办法，制定一些手段，使我们可以评估已通过的决定和已建立的机制的效能，并评估它们可如何有助于实现我们的目标。

**加斯帕尔·马丁斯先生**（安哥拉）（*以英语发言*）：主席先生，在开始发言时，我要感谢你和由巴勒斯坦担任的主席，使我们有机会在本会议厅再次就这一重要议题发言。这是当代国际生活中一个极其严重的问题，因此我十分感谢你将它选为用以结束你十分成功的主席职位的主题。

我要指出，我们感到高兴的是，经济及社会理事会主席拉西大使以及主管人权事务副秘书长埃格兰作了发言并在此出席会议。

我们期望，今天的讨论将有助于改进各种方法，并促进确定对付复杂危机的适当方式，因为这些危机近年来对众多人的生活产生了有害影响，并成为国际社会严重关切的根源，也成为对和平与安全的真正威胁。今天上午已提出了若干十分有关的建议，因此我们欢迎进一步讨论这些建议。

我们今天讨论的复杂的危机源自各种不同的完全是不安全的局势，这些局势往往有着区域层面，包括种族冲突、灭绝种族、无节制的暴力、人数众多的平民丧生，从而使国界内外的民众遭受苦难并大规模流离失所。当代的复杂危机导致国际社会尤其是联合国认识到必须从三个角度来处理这一问题：确定安全和发展之间的关联，认识到某国国内发生的情况可能影响国际和平与安全，并理解到人类安全和建设和平是国际关切的合法领域而且相互联系。联合国、国际区域组织、非政府组织、民间社会甚至工商界已经制定了旨在对付这一新的安全威胁的政策。

秘书长关于预防武装冲突的报告提出了这些政策的基本前提，并提出了联合国系统可如何最好地进行互动，以便预防武装冲突，并提高各国预防武装冲突的能力。报告提出了三大想法。第一，预防冲突是会员国的首要责任，而且应该在冲突周期的尽早阶段开始采取预防性行动，以使之更为有效。第二，有效的预防性战略要求采取短期和长期的综合办法，而且预防冲突和可持续、公平的发展是相互加强的活动。第三，成功的预防性战略有赖于联合国以及布雷顿森

林机构、会员国、国际、区域和分区组织、非正式组织、民间社会中的许多行动者合作。

报告在赋予安全理事会在预防武装冲突方面的关键作用时也认识到，事实上，安理会的重点依然几乎专门在于处理危机和紧急状况方面。作为危机处理和建设和平的国际努力的首要中心，安全理事会在前几年进行了若干维持和平行动，其首要目标是制止流血，加强和平，并处理冲突的根源。

与联合国先前行动的脱离接触的性质相反，目前部署的主要行动具有多层面性质。这些行动从事民事和军事任务，其目标是结束战争，并促进长期和平建设，从而进入曾一度被视为主权国家专门领域或应首先通过发展援助予以处理的各种领域。当今一些行动涉及到对领土和人口的直接管理以及在严重侵犯人权和彻底摧毁社会经济结构的背景下重建国家，如同科索沃和东帝汶的情况一样。

国际社会对建设和平挑战的对策，经由施政、安全改革以及法治领域中各个方案的执行而变为现实，这种对策基本上旨在和平地管理变革，并推动立宪和横向进程、确保解除武装、复员和重返社会方案以及推动像警察和军队这一类安全机构的根本机构化或调整并使之置于文职控制之下。这种对策还包括通过追究过去的罪行和为受害者伸张正义、以及通过促进人权及法律和刑事改革而推动民族和解。

经济及社会理事会被要求在预防冲突、在统筹办法框架内发挥日益重要的作用，国际社会认识到这一框架对实现和平、安全、尊重人权和可持续发展是重要的。经济及社会理事会及安全理事会介入非洲——几内亚比绍和布隆迪——事务的具体案例，是今天上午几次引用的非常良好的例子。

经济及社会理事会在解决冲突的根本原因中发挥的关键作用，及其关于在区域范围内防止武装冲突的全面和多学科讨论的贡献，被认为是对防止武装冲突及和平建设的宝贵贡献。此外，有关摆脱冲突国家问题的特设工作小组和咨询小组做出了值得赞扬的工作，它们的建议是对预防和解决冲突的重要贡献。

十多年来确立了一大批联合国多方面和平建设任务，其中一些接近尾声，在这之后国际社会由于从这一和平建设周期中吸取了教训，更能够评估有关机构间协作与协调的和平建设议程中关键部分的结局，并对和平建设采用最佳做法。今天上午的会议同样是对这次辩论的十分重要的贡献。

我们相信，国际社会必须在预防方面进行重要的政治、外交、财政、经济、文化、分析和道德投资。联合国的主要及附属机构——大会、安全理事会、联合国经济及社会理事会及秘书处——区域和次区域组织、金融机构和公民社会、非政府组织、学校、新闻界和所有社会角色，都应把预防冲突作为促成一个更和平、平等和繁荣的世界的普遍和共同努力的基石。这是一个可以实现的目标。

科努津先生（俄罗斯联邦）（以俄语发言）：我们高兴地看到联合国经济及社会理事会主席玛尔亚塔·拉西女士以及负责人道主义事务的副秘书长扬·埃格兰先生出席安全理事会今天的会议。他们的出席进一步证明了联合国各主要机构按照其在完成本组织的共同任务中的独特权利进行的合作。

当前全球挑战和威胁的性质，确定需要在全面关切和尊重国际社会各成员的合法利益、严格遵守现有国际法律准则的基础上对之做出集体反应，并需要在全球和区域一级全面纳入各种多边机构的潜力。

我们满意地注意到，在相对短的时间内，联合国框架内得以取得解决复杂区域冲突的实质成功。例如在阿富汗、刚果民主共和国、塞拉利昂、东帝汶、利比里亚和其他一些危机地区的行动。这些行动清楚地表明了在确保建立和平和重新立国以及实现经受冲突的国家的充分社会和经济复兴方面所涉及到的密切联系在一起的任务。

在联合国领导下并经过其批准而展开维持和平行动的经验表明，在过去十年中，我们面临的任务的

性质发生了根本变化. 从传统的停火监督过渡到各种问题的复杂解决，一直到完全管理各个领土。我们认为，联合国秘书处和国际社会必须根据新的任务而大幅度调整其维持和平工作。因此，正是在联合国秘书处范围内建立的各部间小组正为准备复杂的维持和平行动以及随后的经受冲突各国经济和社会复兴与建国展开有效的工作。

这种加强联合国维持和平行动的实效和结局的创新的一个良好的例子，就是秘书长特别代表旨在协调联合行动和解决一般的边界问题而举行的协调会议，这些问题同一些非洲国家的非法武器运送和供应、失控的武装群体的移动、控制难民的流入以及提供人道主义援助相关联。

阿富汗问题解决的例子，为我们对和平进程的国际支持提供了有效的办法。根据《波恩协定》制定的政治时间表，经过在东京捐助国会议上做出的决定而得到物质补充，并且由拉赫达尔·卜拉希米先生所领导的小组持续执行。国际安全援助部队则为稳定局势提供了重要的援助。各牵头国在军事和法律改革、建立国家警察和打击毒品贩运方面正展开重要的工作。在联合国主持下取得的关于帮助阿富汗问题解决的广泛协商一致意见，似乎正体现出它的实效。因此，阿富汗模式正被很多方面在伊拉克所采用，绝非偶然。

在联合国主持下所采取的一致商定的国际步骤证明是成功的，因为本组织具有独特的能力，可以把其在安全与恢复和平方面的领导作用按照《联合国宪章》第八章而同区域和次区域组织内部的分工联系起来。确实应当发展这一潜力，以确保对处于国际冲突状况下的复杂的紧急局势做出真正合理的集体反应。

本组织已经在这一领域中所积累的经验非常清楚地表明，联合国最有效的成果是在确保国际机构、地方机构和各国政府之间的建设性互动情况下所取得的。另一方面，问题已经出现。即使现在，在完成联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团和联合国科特迪瓦特派团以及联合国在苏丹西部机构的活动的授权方面存在着困难。此外，还没有从塞尔维亚和黑山该省临时自治政府机构那里得到对联合国科索沃特派团的适当支持。我们确信，只有各方之间的密切合作加上联合国的存在才能使我们保证最为有效和全面的处理危机。

进一步发展联合国和区域组织之间新型的伙伴关系具有特殊意义。这种合作的积极例证包括欧洲联盟开往刚果民主共和国的特派团根据安全理事会授权的行为、国际安全援助部队在北约领导下在阿富汗的行为、西非国家经济共同体成员多国部队在利比里亚和科特迪瓦的部署、非洲联盟布隆迪特派团的军事分遣队的部署和他们随后由联合国维持和平行动替代以及联合国同独立国家联合体针对格鲁吉亚——阿塞拜疆冲突的维持和平联合特派团的行动等。

在改善联合国维持和平潜力方面仍有许多工作要做，特别是在诸如快速反应、有效利用物质资源、筹资、运输、培训人员等领域。鉴于我们欲使联合国维持和平尽可能有效以便解决各类国际和区域冲突的集体愿望，我们必须本着这种方式共同向前迈进。

霍利德先生(美利坚合众国)(*以英语发言*):主席先生，谢谢你召开今天关于复杂危机和联合国反应问题的会议。这是一次综合看待安理会最近一些主题辩论的机会，是退回一步更广泛的考虑联合国在维持和平和建设和平中作用的相互关联问题和挑战的机会。

安理会处理和寻求预防的多数危机是复杂的。这些危机标志着政治、经济和有时是社会体制的失败，因此要求满足安全和发展需求的解决办法。我们认为，联合国在国际社会对这种安全和发展的混合需求作出反应中的作用应该调动联合国系统内的各类机构并同各类其他非联合国专业技能和资源来源认真协调。

安理会将其精力和维持和平预算的分摊资金主要用于满足安全需要。在这方面，安理会授权予军事观察员、维和人员和民事警察。在全球冲突中，那些尽职尽责的维和人员帮助实现了安全。最后带来了稳

定、政治解决办法和经济发展。我注意到，明天我们将纪念联合国维和人员国际日。

然而，安理会还认识到，为了保证和平和安全持久性，必须建立国家体制和机构，承担起联合国离去后的安全职能。安理会还认识到，危机的层面如此复杂，还需要与安全不相干的资源和人员，以便充分解决这些问题并防止暴力的重新爆发。在这种情况下——而且越来越多的是在多数情况下——安理会授权纳入人权工作人员，授权秘书长特别代表——虽然不是行政人员——来协调联合国的发展活动或在新的维持和平行动中纳入培训内容。

在利比里亚，安理会看到这是一个受多年内战蹂躏的国家，因此这个国家几乎不存在任何运行的机构。安理会作出回应，授权一支有力的维和行动，肩负一系列跨部门任务的职责。联合国确定一些重要机构——联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调办事处——来解决返还人员问题。虽然联合国利比里亚特派团在利比里亚负有解除武装和复原作战人员的职责，但这些活动只是援助受战争影响社区的一个组成部分的第一步。前作战人员随后需要重新融入社会和返回的援助。在这方面，他们所得到的援助同返回难民和境内流离失所人士所得到的援助类似。为了满足安全、稳定和和解的长期复杂需求，联合国、联合国利比里亚特派团和其他机构必须侧重重返社会和正在返回的战斗人员和非战斗人员的返回问题，以及侧重接纳这些人员的社区。

在阿富汗，联合国阿富汗援助团是联合国同由美国领导的庞大军事联盟和由北约领导的国际安全援助部队的另一个安全部队的协调下开展协调全面发展和援助方案能力的独特例证。在该方案实施的头两年中，秘书长特别代表拉赫达尔·卜拉希米开创新的局面，同时在政治、人道主义、经济和安全等各条战线进行努力，并协助哈米德·卡尔扎伊过渡政府。在9月举行全国选举之后，联合国阿富汗援助团将监督了所谓波恩协定进程的整个过程，该协定进程规定了实现阿富汗独立的一系列标准。

我国代表团认识到，在多数复杂危机中，一场冲突的经济、政治和社会道路不能将其分开或分先后处理。然而，我们认为，回应应该继续是来自整个联合国大家庭，包括各项基金、方案和具有必要知识和经验的机构，以及来自维持和平行动部和政治事务部。

我们还认为，各机构、结构和维持和平行动的职能以及秘书长特别代表的职责的具体组合应根据危机具体情况而有所变动。遗憾的是，没有现成的模式。复杂危机要求复杂和具体情况具体分析的回应。

安理会最近采取行动，授予领导联合国维持和平行动的秘书长特别代表权力，协调所负责国家的所有联合国活动。这一举措是有道理的，以便保证以协调的方式满足安全和发展的需求和回应多数危机复杂性。但同样，这一模式并非适应所有情况。

我们今天的重点在于联合国对复杂危机的回应，但必须记住，联合国并不是在真空中运作。还存在着应该同联合国协调的双边回应措施。联合国和秘书长特别代表在协调和鼓励双边角色和捐助方方面可以发挥有益作用，而不应表示联合国已经全盘接管而使他们失望。

例如，我们在科索沃已经看到在双边基础上培训民事警察，该项活动是在同联合国维持和平行动民事警察方案的协调下开展的。同样，我国政府同在利比里亚联合国利比里亚特派团解除武装、复员、遣返和重返社会方案协调，在为该国解除武装的战斗人员的一半以上开展着重新返回社会的活动。

此外，国家的回应是适当的，应该予以鼓励。来自民间和政府的国家角色了解当地情况并具有解决复杂危机的长期承诺。不应低估他们的可能贡献，应该加强他们的回应能力。

我很高兴听到安全理事会内我的一些同事以及经济及社会理事会和人道主义事务协调办事处的代表所提出的一些有价值的设想。

汤姆森先生(联合王国)(以英语发言):我们感谢副秘书长埃格兰和拉西大使今天花费时间向我们讲述了他们的真知灼见。主席先生，我感谢你给与安理会机会讨论这一难题。或许因为它如此艰难，我们今天出席会议的人员有限。这很令人失望，因为这一主题非常重要。

主席先生，你的出色非文件帮助提出许多问题。我谨愿谈论三个方面：第一，需要良好的早期预警系统；第二，需要将早期预警变为早期行动；第三，需要解决不稳定背后的根源。我将在其中的每个标题下——至少部分——论及预防冲突问题。我要指出，几乎今天上午的每位发言者都突出强调安理会处理预防冲突问题的重要性。

第一，长期预警十分困难，几乎各国政府和国际组织都在艰难地从事这项工作。我国政府也在处理有关问题，努力为展望今后危机制定更系统的办法。但短期预警则不那么困难。在规划大约 6 至 12 个月的人道主义回应办法所需的时标上发现即将发生的危机并不太难。以非政府组织和联合国形式出现的人道主义界拥有世界上若干最佳短期预警系统。特别是联合国拥有世界上最佳信息收集网之一——即遍布全球的机构和办事处、以及处理从人权、经济发展、人道主义问题、卫生、教育和环境到政治分析等各种问题的专家。

因此，联合国应该成为世界上最知情的机构之一。然而实际情况并非如此。一个原因是：我们会员国不愿赋予秘书处必要的额外能力，以便分析和评估它所接触的大量信息——我国代表团认为，这是一个真正的问题。第二个原因是联合国系统尽管十分复杂，但如何才能出色利用其现有能力协调和利用已经获得的信息问题。

预警问题要审视的第三个方面涉及到联合国系统外能力。使联合国能够利用非政府组织、私营部门、区域组织和学术机构的能力，将是给联合国提供所需工具的一个途径。我们希望能够对此加以探索。

简言之，联合王国认为，为了确实行之有效，并使其工作人员在预防冲突和维持和平局势中安全无恙，必须以某种方式加强联合国系统，以处理各种短期和长期预警因素。

我现在要谈一谈把预警化为早期行动问题，但要顺便指出，我们如果可以设法加大对联合国预警能力的支持力度，就会在这一进程中更轻易地处理避免冲突问题，几个代表团都已提出这项要求。

然而，把预警化为早期行动是一项复杂的任务。政治意愿和资源必不可少。安全理事会可以发挥作用。安全理事会第 1366(2001)号决议阐明，预防武装冲突是维持和平与安全主要责任不可分割的一部分。然而，自通过这项决议草案以来，安理会没有对潜在冲突局势进行认真审查。我们很少要求通报尚未审议的复杂危机。当然，把新的危机局势列入安理会议程具有种种敏感性。但我们必须设法使有关各方更加乐见列入新的局势——中国代表团今天上午已提出这个问题。

在这方面，联合王国欢迎更多地利用一个老机制、一个现行机制和一个新机制。至少其他四个代表团——巴西、智利、贝宁和西班牙——提及的这个老机制就是《宪章》第 99 条。秘书长得提醒安全理事会注意他或她认为可能危及维持国际和平与安全的任何情势。我们希望利用这个机制。

第 1366(2001)号决议规定的现存工具是:安理会可以邀请紧急救济协调员和相关联合国机构向安理会成员通报安理会认为危及国际和平与安全的紧急局势。这是安理会用来防止复杂危机恶化的一个宝贵工具。最近埃格兰副秘书长关于达尔富尔问题和乌干达北部地区问题的通报非常重要。我国政府认为，这几次通报可以在提醒安理会注意所谓被遗忘的紧急情况方面发挥重要作用。

第三，一个新的、可能有帮助的事态发展是——正如西班牙代表团指出的那样——秘书长打算任命一

位预防灭绝种族问题特别顾问。该顾问可在提请安理会注意复杂危机方面发挥至关重要的作用。

我的第三个领域是处理冲突和不稳定的根源。正如许多代表团指出的那样，不仅必须处理容易理解的威胁，例如那些来自不受控制的民兵、武器扩散和恐怖主义的威胁，而且还必须处理更难以衡量的威胁，例如侵犯人权、传播疾病、人口流动、资源稀少、管理不力、缺乏民主、贫穷、社会不公正、环境恶化以及几乎无止境的其他重要问题清单。显然，正如大多数代表团今天上午所说的那样，可持续安全同发展密切相连。包括布雷顿森林机构在内的联合国大家庭可在缓解这些威胁方面发挥不可或缺的作用。这同美国代表团刚才提出的观点绝不矛盾：在联合国做出各项努力同时必须留下双边努力的空间。

我对联合国系统及其会员国如何才能更有效地充分处理各种威胁有三点建议。第一项建议涉及加强安理会、大会和经济及社会理事会在和平与安全问题上的伙伴关系——几个代表团已经提出这个问题。应该提醒我们注意《宪章》第 65 条，该条阐明：经济及社会理事会得向安全理事会供给情报，并因安理会之邀请，予以协助。我们是否对此加以充分利用了呢？令我们高兴的是，拉西大使今天也在这里。经济及社会理事会布隆迪和几内亚比绍问题特设小组是尚待加强有趣事态发展。也许这两个小组显示经济及社会理事会开始发挥作用，同各国合作建立其预防冲突和建设和平能力，并提高广大联合国会员国对各种潜在需要的认识。

第二，我们必须确保安理会维持和平行动的任务规定充分顾及不那么切实可见的威胁。我认为我们在这一问题上有所改善。这并不是说维持和平部要开展所有的活动，也不是说所有这些活动的经费都应由分摊预算支付，只是说安理会应认识到要使有关局势得到稳定和实现和平所涉及的所有问题。

第三，联合国系统应加强预防冲突和建设和平活动之间的协调。今天上午很多发言者提到了这一点。但我们作为捐助国要指出的是，捐助国也应加强协调。在联合国系统内，我们欢迎联合国发展集团/人道主义事务执行委员会过渡问题工作组最近所作的努力。工作组试图确定怎样才能更好地在由冲突转向重建国家开展工作。我们还大力支持联合国各机构在维和要求日益增加的情况下加强协调所作的努力。我们在 5 月 17 日详细谈到了这一问题（见 S/PV.4970）。

最后，我要指出，今天辩论中谈到的很多问题，秘书长的威胁、挑战和变革问题高级别小组正在进行研究。这些是很困难的问题；我们并不羡慕小组的任务。但我们希望小组能够就我们必须正确处理的问题为联合国及其会员国提供得力的指导意见，希望小组能够为我们指出在哪些重要的方面还需要进一步做工作，以便在大会第六十届会议期间作出决定。联合王国期待全力参与这一工作。

特劳特魏因先生（德国）（*以英语发言*）：我感谢巴基斯坦主席让安理会讨论这一重要问题，它对联合国重要，对联合国每一个会员国也同样重要。联合国经济及社会理事会主席和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员与会，就说明了这一问题的重要性。

过去几个月来，安理会审视了解决冲突、实现和平、维持和平和建设和平的各个复杂方面。安理会讨论了预防冲突、司法和法制、民族和解、私营部门在冲突和冲突后局势中的作用以及最近的维持和平等问题。安理会还审议了作为冲突受害者、同时也是建设和平的不可或缺的行动者的妇女作用问题，安理会还采取行动致力于解决武装冲突中的儿童的困境问题。

安理会关注这些问题，这是令人欢迎的发展，这些问题对于让安理会不断进行建设和平的努力至关重要。这也是因为若干复杂冲突被列入了安理会的议程，并仍然存在于安理会的议程中。目前，最突出的问题是伊拉克的极其复杂的局势。那里的严重的安全问题、由占领向主权过渡、解决人道主义局势和重建经济的努力以及司法与和解问题盘根错节，形成了令

人生畏的挑战。但 Darfur、科特迪瓦和海地等其他困难的局势也需要同样的关注。

大多数危机都是复杂危机。但这些危机产生的原因却各不相同。因此，与其讨论放之普遍适用的解决办法，我想提出 3 个有共同性的问题，我们认为这些是安理会以往讨论中涌现出来的，需要保留这些问题，尤其是威胁、挑战和变革问题高级别小组开始从各个方面努力试图提出根本性的改革。我们希望这些改革能够使联合国对今天以及明天的威胁和挑战作出最得力的反应。

这方面的第一个问题是，我们采取行动时，应该以更仔细审视冲突的根源为依据。这些行动可能包括贫困、社会和经济上的不公、管理机构和做法的不完善以及司法和法制的不足，如果不是完全没有司法和法制的话。解决根源不仅是预防冲突的关键，而且是确保维和与建设和平的努力得以持久的关键。

同很多其他国家的政府和联合国一样，德国运用了和平与安全的广泛的概念，这包括政治、社会经济、法制和生态方面的问题。同其他国家一样，我们知道——在这方面，非洲发展新伙伴关系就生动地体现了这种了解——和平与安全要持久，就必须扎根于拥有包容和参与性机构的社会。这些机构应保障每个人的尊严、福祉和发挥其作为人类的潜在力的机会。这些机构应提供并保障社会正义、平等权利和能够公平和全面解决冲突的程序。

2003 年 12 月通过的《欧洲安全战略》，目的是促进建立在法制基础上的国际秩序，我们完全赞同这一目的。我们恪守和遵守人权、裁军、贸易和环境保护方面的国际条约，以及我们对国际刑事法院的支持，将这一哲学变成了具体的承诺。

第二个问题是，尽管联合国需要运用广泛的安全概念，但安理会不应过多承担其无力承担的任务。解决冲突的多方面问题的一个更好的办法，是找到切实的安排，让在处理特定复杂情况方面有这种或那种相对优势的国家进行分工。

秘书处在帮助联合国内跨部门联络于合作方面做了很多工作。在这方面，我还记得执行委员会的建立，特别是和平与安全问题执行委员会的建立。在联合国儿童基金会执行主任的领导下，通过联合国发展集团(发展集团)和人道主义事务执行委员会(人道执委会)的共同努力，联合国系统在就过渡局势作出一致和协调的反应方面取得了进展。根据关于维和问题的划时代性的卜拉希米报告（S/2000/809）所提建议在阿富汗建立的特派团综合工作队，也可汲取重要的经验教训。

就司法和法制的具体问题而言，我们认识到，联合国，包括秘书处各个部门和专门机构、各基金与方案，都积累了相当多的实际知识。我们非常期待秘书长就司法和法制问题提出报告，并就如何将这些实际知识变成更一致的行动提出建议。

应该根据安全理事会预防和解决非洲冲突问题特设工作组以及经济及社会理事会摆脱冲突的非洲国家问题特设咨询组的经验，研究安全理事会和经济及社会理事会之间能够就更密切的合作作出哪些可能的安排。

最后但同样重要的是，最近西非、加勒比和巴尔干等地所积累的经验证明，联合国和区域组织之间机进行有针对性的合作，是针对复杂危机作出反应的一种有效途径。在这方面，我们欢迎非洲联盟和平与安全理事会三天前举行的第一次会议，我们鼓励这一机构能够依照其主席、尼日利亚总统奥巴桑乔所说的话去做：“非洲准备采取行动”。国际社会应随时准备在必要时酌情帮助区域性安排，满足它们能力建设方面的需要。

第三，联合国日益被要求超越其政府间视野。非国家行为者的出现不仅增加了天平挑战一侧的份量，而且——或许更加如此——增加了专门知识、大众宣传和行动一侧的财富。虽然联合国的决策仍然属于各国政府的责任范围，但是，使各非国家利益方和非国家专门机构参与审议进程符合每个方面的最佳利益：有利于作出知情的决策，有利于获得人民的接受。我

们在审议司法正义、法治和民族和解等问题时在相当大程度上强调了这一点。我们关于私营部门处理冲突和冲突后局势作用的辩论又提供了一次机会，显示国家努力和非国家努力的互补性。

在汇集国家和非国家利益方方面，安理会已经有一些经验，例如，举行阿里亚式安理会会议，有兴趣的会员国、联合国系统各利益方和各非政府组织进行非常有效的合作，例如在儿童与武装冲突问题上进行这种有效合作。我们不仅鼓励安理会、而且鼓励整个联合国系统进一步探讨这种做法。

在结束发言时，我谨指出一个很容易被忽略的问题。我们今天正在考虑如何更好地管理危机，进行这种思考就意味着承认，预防冲突的努力往往失败。我们行动的核心必须仍然是预防危机——提供预警，有效力和有合法地位的联合国机构保持警惕和决心，在一切可能的情况下进行可信阻遏，促进遵守普遍接受的准则。

杜米特鲁先生（罗马尼亚）（以英语发言）：主席先生，首先，我谨祝贺你安排关于一个现实主题的重要讨论。我还谨欢迎经济及社会理事会主席玛尔亚塔·拉西大使和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员扬·埃格兰先生参加这次会议。

我的发言将讨论：第一，复杂危机的定义；第二，联合国大家庭在制订处理复杂危机全面和综合办法方面取得的进展；以及第三，克服在制订可持续做法方面面临的现有理论和实际挑战的各项建议。

关于定义，世界许多地区都存在复杂危机，索马里、海地和科特迪瓦的局势就是发人深省的例子，而这仅仅是其中几个例子而已。这种危机涉及各种问题，包括经济政策失败，社会服务部门没有能力处理人口增长或艾滋病毒/艾滋病等流行病，治理能力不足以及治理部门腐败，宗教关系紧张，族裔歧视，自然资源贫乏或竞争自然资源，广泛的贫穷以及绝望。复杂危机处在冲突周期的关键时刻，需要立即和具体地给予重视。如果不能得到处理，不发达状态的持续存在、政治压迫、社会不公正和根深蒂固的怨愤就会造成权威彻底丧失，爆发暴力行动，国家崩溃，威胁区域稳定。

处理复杂危机的全面和综合战略必须支持建立各种结构，加强和平，从而转变使危机发酵的状况。复杂危机的征兆和根源互为表里，相互增强。因此，解决复杂危机的可持续做法必须包括相辅相成和有系统的安全和发展内容，从而解决危机，处理结构起源。正如今天会议的非正式文件指出，和平与发展之间的内在联系必须是联合国反应办法的核心。

罗马尼亚欢迎联合国大家庭在制订处理复杂危机全面和综合办法方面取得的进展。在这方面，我们可以指出，各发展机构正在重新考虑传统的经济援助概念。

联合国各机构充分认识到，必须制订良好的国内政策，建立良好的国内机构，这样，援助才能发挥正面影响，因此，联合国各机构制订了各种工具和机制，以填补救济与发展之间的漏洞，将各机构的做法与安全界的做法相联系。此外，在发展方面采取的各种做法注重长期和由地方推动的建设能力发展方案，从而促进建立正面环境，促进可持续稳定局面。

同样，联合国安全界扩大了冲突管理活动。安全理事会扩大了对和平与安全的认识，认为人类的活动可能成为一项安全威胁。除授权开展若干多层面的维持和平行动外，安理会还选择建设和平、艾滋病毒/艾滋病以及武装冲突中保护平民等问题作为每月辩论主题。

现在已经建立各种中央协调机制，使联合国开发计划署（开发计划署）、政治事务部（政治部）和维持和平行动部（维和部）各主题工作队和具体国家工作队可以进行跨部门的合作。

虽然这些发展显示，在联合国内，负责发展和安全问题的各方面在观念上正趋于一致，但在政治、体制和活动各层次仍然存在各种挑战。我谨提出若干建议，以改进联合国处理复杂危机的方式，提高建设和平方案和活动的效力。

第一，对存在长期暴力的复杂危机，发展方案不应该将重点放在短期人道主义援助方面，不应该排除支持长期需要，因为这种做法使平民依赖外部援助，降低他们从战争中复原的能力。

第二，鉴于西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟在预防和解决利比里亚、塞拉利昂、几内亚比绍、布隆迪以及最近的苏丹危机方面取得的成功，联合国大家庭应该日益依赖各区域组织和分区域组织。罗马尼亚认识到各区域组织在预防、解决和管理冲突方面的重要性，在 7 月份担任安全理事会主席期间将组织关于联合国与各区域组织合作问题的辩论。

第三，安全理事会于 2003 年 5 月 13 日发表了关于安理会在和平解决争端方面的作用的主席声明，除此之外，安理会还应该更多地利用第六章规定的各项程序，促进预防冲突。各种委员会、真相调查团和与冲突各当事方直接对话等机制可以提供机会，在复杂危机的早期发展阶段查明并且处理其根源。

第四，应该在阿富汗和海地取得的成功基础上继续采取建立之友小组和任命秘书长特别代表和特使的做法，以加强与秘书长的合作和协作。

第五，安全理事会应该进一步支持联合国各机关和机制开展安全和发展活动。安理会应该借鉴在几内亚比绍获得的经验，召开一次会议，审查安全理事会与经济及社会理事会之间的关系，并且探讨加强与大会互动的可能性。

第六，应该加强安全界和发展界之间的合作和协作机制，因为各发展机构往往是危机前国家的仅有国际存在，因此，这些机构有能力预见而且或许防止暴力。

第七，应总结经验教训和最佳做法。比如，总结任命驻地协调员为特别代表副手，如在联合国塞拉利昂特派团、塔吉克斯坦特派团和海地特派团，是否确实改善冲突管理与发展工作间协调的最有效办法。还应当评估今后建立在阿富汗采用的特派团综合工作队的可能性。基本上，应当考虑把联阿援助团作为综合处理复杂危机新方针的模式。

第八，会员国应该为联合国全面综合工作提供更大的支持和明确的任务规定。应改善方案的规划与执行工作，任务规定应当有足够的灵活性，以便完成。

最后，为了加强联合国执行解决复杂危机对策的能力，非政府组织、民间社会、工商界和国际金融机构的参与应当包括为建设和平设计产生资源的方式。

主席（*以英语发言*）：现在我以巴基斯坦代表身份发言。

首先我表示，我们感谢副秘书长扬·埃格兰和经济及社会理事会主席玛尔亚塔·拉西大使参加今天的辩论。我们感谢他们富有见解的发言。

扬·埃格兰谈及目前存在的 20 场危机，影响人口数百万。这些危机大多性质复杂，大多属于安全理事会职权范围。

拟订全面、综合、连贯对策解决这些危机，仍然是国际社会的艰巨挑战。联合国是我们及时、有效、连贯地拟定对策的最佳机构。

在政策层面，第一优先必须始终是预防性外交工作。通过对局势客观准确的分析作出早期预警的能力必不可少，我们高兴，联合王国同事已谈到这一点。如果分析显示有可能发生冲突，联合国系统必须及时采取连贯行动，防止冲突。有人说得好，预防胜过联合国决议。我们有诸多手段可采用，从秘书长斡旋和大会倡议，到《宪章》第六章第 34 条规定机制。所有这些措施都可以用来帮助解决如果继续存在可能危及维持国际和平与安全的局势。

但是更需要根据具体情况调整对策，让秘书长、安全理事会、大会和整个联合国系统根据各自作用，在自己的职权范围内相辅相成。我们认为，巴西预防冲突行动的意见值得进一部考虑。

一旦发生冲突，安全理事会有明确和主导作用。安理会已经形成许多管理冲突的机制。安理会的标准

作业程序明确：首先制止战火；其次，实现冲突各方脱离接触，如果必要，在冲突双方间部署一支维和部队。维和行动有助于控制冲突，拯救生命，为缔造和平创造空间。联合国 15 项维和行动，其中八项性质复杂，这并非偶然。迅速采取行动，通过决议建立维持和平行动和任命秘书长特别代表，对维和行动初阶段成功至关重要。

安理会介入的质量至关重要，不论直接或间接介入。近来，安理会派代表团访问危机地区，这已成为更好地了解当地现实和找到控制冲突与促进和平进程办法的重要手段。安理会与区域和次区域组织之间的互动也在增加，这种互动符合《宪章》第八章规定。同西非国家经济共同体的合作已经表明，这种伙伴合作具有而且始终可带来互利。在利比里亚和科特迪瓦部署联合国维和行动前，它们曾帮助稳定冲突局势。同非洲联盟新成立的和平与安全理事会合作，也应当按照这些路线发展。

但是，安理会在处理复杂的危机时，决不能仅限于危机管理。虽然维和行动在其职权范围内努力，可在多方面有所帮助，但它们不是解决一切复杂问题及其根源的灵丹妙药。塞拉利昂的例子就说明问题。

因此，安理会必须更注重解决冲突。《宪章》第六章规定了安理会可用来达到这一目的的一系列措施。必须明确承认，只有有效解决冲突根源，才能建立持久和平。

冲突的根源复杂多样，其性质包括政治、社会、经济、历史和文化方面。然而，冲突原因虽杂，但无不包括贫困与欠发展。拿安全理事会议程议题一看，发现我们现在受理的冲突局势，几乎都发生在发展中世界。这一情况确实触目惊心，但并不令人意外。人们早已清楚地认识到和平与发展间的内在联系。这也是千年首脑会议的核心所在，千年首脑会议就和平与发展双重目标，作出了一些影响深远的重要决定。

国际社会在处理复杂危机时，必须考虑到和平与发展之间的这一重要内在联系。在政策层面，战略连贯又必不可少。这要求在联合国系统内加强协调。复杂的危机不仅属于安全理事会管辖范围，而且因为它们多层面的性质，也在不同程度上涉及联合国其他主要机构：大会和经济及社会理事会的职权。因此，联合国主要机构在工作中必须合作、协调、相辅相成，发挥协作效应。

建设和平现已被看作为任何可持续和平与发展战略的重要组成部分。在冲突后局势中，如在几内亚比绍和布隆迪，建设和平工作已赢得安全理事会和经济及社会理事会之间的合作与协调。拉西大使在发言中已谈到这一情况。如果没有布雷顿森林机构的积极参与支持，也不可能在极复杂的危机中建设和平。

在机构间协调的同时，还必须加强秘书处与各机构、基金和方案之间的协调。通过加深全系统协调，可确保对危机作出及时、有效、协调的反应，这些危机往往考验本组织意志与能力。

已经提出若干建议，以促进应付多层面挑战措施的连贯性。最近，莫桑比克总统和葡萄牙总理建议设立一个新委员会，由安全理事会和经济及社会理事会授权，同安理会和经社理事会一起促进和平与发展。我国巴基斯坦提议建立一个联合国三大主要机构——大会、安全理事会和经济及社会理事会——联合特设委员会，以有效地处理复杂的危机和紧急状况，包括在非洲。巴基斯坦代表团今天将非正式散发一份非正式工作文件，概述我国建立联合特设委员会的建议。

我们希望，这项建议和类似倡议将得到安全理事会、经济及社会理事会以及大会的审议，并将被结合到联合国系统体制改革建议的范畴中考虑。

副秘书长埃格兰在他的发言中所强调的一点在整个联合国系统都很重要，这就是需要有足够和充分的资金供采取必要行动，以防止、处理和缓和冲突，恢复和平与稳定。维持和平目前的费用为 35 亿美元，而且根据费用还会进一步增多。但是，我们不能迷失方向。联合国及其系统不仅是处理复杂危机的唯一现

有工具；它们也是最具成本效益的工具。我们需要采取更多的行动来说明和宣传这一简单的事实。我们同意一些人这样的意见：应该在联合国成立 60 周年的大好时机，将我们审议的所有问题合并起来考虑。

我现在恢复行使安理会主席的职责。

在结束我们辩论的时候，我要提到，这次辩论完全达到了担任主席的巴基斯坦在提议审议这个项目时所抱的期望。

根据先前达成的谅解，担任主席的巴基斯坦将编写和分发一份总结，概述几乎每个代表团在这次辩论中提出的许多有用和重要的想法与建议。

我想这是本月份我们的最后一次公开会议，因此我要借此机会感谢安理会所有成员和联合国广大会员在巴基斯坦本月份担任主席期间始终提供的支持与合作。以安理会主席的身份为安理会服务的确是一件高兴的事情。

我还要感谢秘书处和所有提供支助的工作人员，包括会议干事、口译员、警卫和所有其他人员所作的富于奉献精神的工作。我要向巴哈大使以及菲律宾代表团的工作班子致以良好的祝愿，我祝愿他们在下个月主持安理会工作时取得圆满成果。

我的名单上没有其他人要发言了。安全理事会就此结束本阶段对其议程上项目的审议。

下午 1 时 15 分散会